

Budgettering

Doel

Elke organisatie of organisatorische eenheid geeft richting aan haar bedrijfsprocessen met het nastreven van doelstellingen. Hierbij dient het begrip doelstelling ruim te worden geïnterpreteerd. Voorbeelden bij het begrip doelstelling zijn het streven naar winst door een commercieel bedrijf of het streven naar veiligheid op straat in een stad door een politiekorps. Het doel van budgettering is het beheersen van die bedrijfsprocessen. Dit beheersdoel valt op te splitsen in het doelgericht(effectief) maken en houden van bedrijfsprocessen en het daarbij zo efficiënt mogelijk aanwenden van productiemiddelen. Deze twee sub-doelen zijn richtinggevend voor zowel de gekozen budgetteringsvorm als de invulling der budgetvoorwaarden.

Bij de budgetbepaling gaat het eerst om de vaststelling van het doel van het budget. Zoals gesteld kan bijvoorbeeld het doel bij de politie, het verzorgen van veiligheid zijn. De hoogte van het budget is dan een afgeleide van de gewenste mate van veiligheid, afgezet tegen maatschappelijk aanvaardbaar geachte kosten.

Het kenmerkende aan budgettering

Binnen de uitvoering wordt door aanwending van productiemiddelen aan het nastreven der doelstellingen vorm gegeven. Omdat er altijd "schaarste" is, is het dus zaak beheersstructuren te ontwikkelen die een zo effectief en efficiënt mogelijk beheer der productiemiddelen mogelijk maken. Twee uitersten in beheersstructuren zijn hierbij denkbaar:

- 1) Volledige delegatie van beschikkingsmacht.
- 2) Volledig ontbrekende delegatie van beschikkingsmacht.

Budgettering is het instrument dat gebruikt wordt bij delegatie van bevoegdheden met betrekking tot de aanwending van productiemiddelen, gericht op een effectieve en efficiënte beheersing van bestuurlijke en operationele activiteiten.

Homogene bedrijfsprocessen bestaan uit een clustering van activiteiten die, vanuit het gezichtspunt van de budgetgever, tezamen (op de zelfde manier) beheerst dienen te worden en als zodanig tevens organisatorisch gescheiden zijn. Aangetekend wordt er vaak meerdere homogene bedrijfsprocessen binnen organisatorische eenheden te onderkennen zijn waarvan het beheer niet altijd het best gediend is met een zelfde budgetvorm. Aan organisatorische eenheden worden onderscheiden; huishoudingen, afdelingen, (groepen van) functionarissen en projecten.

Het kenmerkende aan budgettering is:

- 1) Delegatie van bevoegdheden die voor de vervulling van taken noodzakelijk zijn (Met de vastlegging hiervan wordt de administratieve Soll-positie gecreëerd).
- 2) En inherent aan delegatie, het afleggen van verantwoording, door de gedelegeerde, over de wijze waarop inhoud aan de taakvervulling werd gegeven (Met de vastlegging hiervan wordt de administratieve Ist-positie gecreëerd).

Deze kenmerken bepalen de voordelen van budgettering, namelijk dat door delegatie er niet meer voor elke beheersdaad toestemming hoeft te worden gevraagd maar dat het afleggen van verantwoording over de uitgeoefende beschikkingsmacht op een geaggregeerder niveau plaatsvindt. Het gevolg hiervan is dat communicatie tussen de verschillende niveaus binnen organisaties in intensiteit afneemt. Met andere woorden bureaucratiseringtendensen worden tegengegaan.

Randvoorwaarden

Om het proces van delegeren en verantwoording afleggen succesvol te laten verlopen is het dient aan de volgende randvoorwaarden te worden voldaan:

- 1 De budgetnemer moet zich verantwoordelijk voelen voor het toegewezen budget.
 - Budgetgever en budgetnemer dienen met naam en toenaam bij elkaar bekend te zijn. Of zoals Fayol het al zei: 'un budget c'est un(e) monsieur/madam'.
 - Willen de budgetvoorwaarden geaccepteerd worden, dan dienen de bevoegdheden te zijn afgestemd op het takenpakket en anderen dan de budgetnemer moeten *geen* beheersdaden met betrekking tot het taakgebied kunnen verrichten. Dit alleenrecht voor het verrichten van beheersdaden is trouwens alleen dan doelmatig indien de budgetgever zich bij de afbakening der taakgebieden door de rationaliteit der bedrijfsvoering laat leiden. Een aldus afgebakend taakgebied wordt door mij (zie ook hiervoor) een homogeen bedrijfsproces genoemd. Enige aspecten, al dan niet onderling strijdig, die bij deze afbakening een rol kunnen spelen zijn; strategische-, psychologische-, sociale-, bedrijfseconomische- en interne controle-aspecten. De problematiek die met deze afbakening samenhangt wordt hier niet verder besproken.
 - De meetgrootheden (kwantitatief dan wel kwalitatief van aard) en de normen waaraan de budgetnemer beoordeeld wordt, dienen door deze als rechtvaardig geacht te worden.
- 2) Analooq aan de gekozen meetgrootheden dient het verantwoordingsverslag te worden ingericht en dienen de controlemaatregelen ter vaststelling van de betrouwbaarheid van het verantwoordingsverslag genomen te worden.

Budgetvoorwaarden

Bedrijfsprocessen, het zijn net mensen, richten zich onder andere naar de financiële prikkels die zij uit hun omgeving krijgen. Hierbij in ogenschouw nemend dat ook de wijze van financieren in de budgetvoorwaarden is opgenomen is de conclusie gerechtvaardigd dat budgetvoorwaarden richtinggevend zijn voor het bedrijfsproces. De mate waarin de budgetvoorwaarden de doelstellingen van het bedrijfsproces afdekken bepaalt dus direct de mate waarin die doelstellingen behaald kunnen worden.

Bij de wijze waarop prijzen van producten of diensten tot stand komen zijn twee uitersten denkbaar waarvan de karakteristieken richtinggevend zijn bij de keuze van de budgetvoorwaarden:

- 1) Consument en sponsor vallen samen.
De op de verkoopmarkt te maken prijs kan als meetgrootheid voor de kwaliteit der voortbrenging gebruikt worden. Dit gelukkig feit bestaat omdat als de voortbrenging het behoeft patroon der afnemers niet meer afdekt dit ongewenste vraagveranderingen tengevolge heeft die direct meetbaar zijn. M.a.w hier is sprake van geformaliseerde output-financiering in de zuiverste vorm.
- 2) Consument en sponsor vallen niet samen.
De prijs van product of dienst is nu lager dan de prijs die in het "vrije" economische verkeer, bij het ontbreken van subsidie, zou kunnen worden gemaakt. De betaalde prijs kan nu niet langer meer als meetgrootheid voor het kwalitatief element der voortbrenging gebruikt worden omdat behoefteveranderingen bij de afnemers nu niet meer direct in vraagveranderingen hoeven door te werken.

Deze twee uitersten liggen op een continu verdeelde schaal waarbij de mate waarin sponsor en consument samenvallen afhangt van de mate waarin het profijtbeginnsel is ingevoerd, of algemener gesteld de mate waarin de prijs die de consument voor de voortbrenging betaald als (enige) inkomensbron voor het voortbrengende bedrijfsproces kan worden aangemerkt.

Verder dient men zich te realiseren dat ook binnen huishoudingen er bij leveranties tussen bedrijfsprocessen de scheiding tussen consument en sponsor vaak een feit is. Waaruit volgt dat de aan de bedrijfsprocessen toegerekende kosten en opbrengsten niet te gebruiken zijn als meetgrootte voor het kwalitatief element der voortbrenging binnen die bedrijfsprocessen. Als bij verkoop aan derden de daaruit voortvloeiende inkomstenstroom als enig voor de huishouding valt aan te merken zijn de vraagveranderingen als meetgrootte voor het kwalitatief element der voortbrenging in haar totaliteit aan te merken, maar deze vraagveranderingen zijn niet geschikt als meetgrootte voor het kwalitatief element der voortbrenging van de te onderscheiden bedrijfsprocessen binnen die huishouding.

Zoals uit hetgeen hiervoor betoogd is, blijkt bij de keuze van de meest geschikte budgetteringsvorm voor een bedrijfsproces, de scheiding tussen sponsor en consument een niet relevant criterium. Zij heeft echter wel invloed op de nadere invulling der budgetvoorwaarden en analoog daaraan op de wijze waarop verantwoording aan de sponsor (budgetgever) moet worden afgelegd. Hierbij is vooral van belang het kwalitatief element der voortbrenging en de meting daarvan, daar dit element dan niet meer zijn weerslag vindt in de prijs die door de afnemers betaald wordt. Indien men het kwalitatief element wil meten zal men dit dienen te kwantificeren (secundair kwantitatief element). Hierin schuilt het gevaar dat de gekozen meetgrootheden, indien zij de doelstelling van het bedrijfsproces niet geheel dekken, zelf een doelstelling worden en het bedrijfsproces verkeerd gericht raakt. Zelfs het primair aanwezige kwantitatieve element kan als meetgrootte aan waarde inboeten indien er exogene factoren zijn die de vraag naar goed of dienst substantieel beïnvloeden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een wettelijke regeling die een bepaald filter om schadelijke uitstoot van bepaalde gassen tegen te gaan verplicht stelt. De vertegenwoordigers die in die filters handelen zullen hun omzet enorm zien stijgen. Deze omzetsijging is echter geen goede indicatie meer voor het functioneren van de vertegenwoordigers.

Zes grondvormen van budgettering

Zes grondvormen van budgettering worden onderscheiden. Hierna worden deze afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang beschreven.

	Input-financiering	Throughput-Financiering	Output-financiering
Geformaliseerde Budgettering	A	B	C
Niet geformaliseerde Budgettering	D	E	F

Drie grondvormen van financiering: input-, throughput- en output financiering

ad AD) Input-financiering

Financiering (verkregen waarden) op basis van beschikbare capaciteit. Of met andere woorden financiering der kostensoorten. Het budget is afhankelijk van de beschikbare capaciteit van een bedrijfsproces. Bijvoorbeeld bij het leger het aantal medewerkers en de omvang van het wapenarsenaal.

ad BE) Throughput(of proces)-financiering

Financiering (verkregen waarden) op basis van benutte capaciteit. Of met andere woorden financiering der kostenplaatsen. Het budget is afhankelijk van de benutte capaciteit, de intensiteit en duur van een bedrijfsproces. Bijvoorbeeld in een ziekenhuis het aantal patiënten en de duur dat zij staan ingeschreven.

ad CF) Output-financiering

Financiering (verkregen waarden) op basis van geleverde prestaties. Of met andere woorden financiering der kostendragers. Het budget wordt afgeleid van de output van het bedrijfsproces. De hoogte van het budget is afhankelijk van de prijs die een organisatie voor haar product of dienst weet te maken. Dit betreffen primair organisaties die voor de markt produceren. De hoogte van het budget kan echter ook worden afgeleid van bijvoorbeeld het aantal studiepunten dat door een student behaald wordt.

Twee grondvormen van budgettering: geformaliseerde en niet geformaliseerde budgettering

Aan zowel geformaliseerde als niet-geformaliseerde budgettering ligt politieke besluitvorming ten grond. De budgetgever zal namelijk per budgetperiode de tot zijn beschikking staande middelen verdelen over de verschillende, onder zijn verantwoording vallende, bedrijfsprocessen. Bij dit proces worden politieke keuzes gemaakt. Het verschil schuilt echter hierin dat bij niet-geformaliseerde budgettering men het budget toewijst op grond van een voorspelling (Soll-positie) waarna het werkelijk prestatie niveau (Ist-positie) de hoogte van het budget niet meer beïnvloedt. De hoogte van het budget is alleen maar van besluitvorming afhankelijk. Zij is als het ware gepoliticiseerd. Bij geformaliseerde budgettering is ook de IST-positie van belang voor de hoogte van het budget en zullen alleen randvoorwaarden, al dan niet expliciet in de budgetregeling opgenomen, als resultante van politieke besluitvorming c.q. haalbaarheid aanwezig zijn.

ad ABC) Geformaliseerde budgettering (achteraf)
Capaciteits-uitbreidingen/inkrimpingen (interne factoren) dan wel vraagveranderingen naar het bedrijfsproces zelf of zijn output (externe factoren) zijn van invloed op de hoogte van het budget. De hoogte van het budget kan bij deze drie grondvormen pas na afloop van de budgetperiode definitief worden vastgesteld. Deze budgetten kennen dus in ieder geval een variabel deel.

ad DEF) Niet geformaliseerde budgettering (vooraf)
Per politiek besluit wordt vooraf een budget aan een bedrijfsproces toegekend. Gedurende de budgetperiode bestaat er geen relatie meer tussen de hoogte van het budget en het prestatieniveau van het te financieren bedrijfsproces zelf.

Vier grondvorm onafhankelijke typering van budgettering

1) Lump-sum en geormerkte budgettering
Bij lump-sum budgettering heeft de budgetgever bij het opstellen van zijn budgetbepalingen ruimte aan de budgetontvanger gelaten om de toegewezen middelen naar eigen inzicht over de kostensoorten en/of kostenplaatsen te alloceren. Bij geormerkte budgettering heeft de budgetgever in de budgetbepalingen aangegeven waaraan de toegewezen middelen besteed dienen te worden.

2) Open-end regeling en closed-end budgettering
Bij budgetten met open-end karakter zijn er geen budgetbepalingen die de hoogte van het budget maximeren. Of dat als zo'n bepaling wel aanwezig is het aangegeven plafond waarschijnlijk toch niet bereikt wordt. Bij closed-end budgettering zit er wel een plafond aan de hoogte van het budget dat waarschijnlijk bereikt zal worden.

3) Incrementele en zero-base budgettering
Bij incrementele budgettering worden vooral extrapolaties uitgevoerd op de, direct uit de budgetbepalingen voortvloeiende, hoogte van het budget in voorgaande periode(s). Bij zero-base budgettering wordt iedere keer opnieuw bekeken of de budgetbepalingen (nog) de doelstelling(en) van het te financieren bedrijfsproces dekken en worden indien nodig de budgetbepalingen aan de doelstellingen aangepast.

4) Externe- en interne budgettering

Bij externe budgettering wordt met instellingen buiten de eigen huishouding overleg gevoerd over het budgetbedrag. Bij interne budgettering gaat het om het alloceren van productiemiddelen over de te onderscheiden organisatorische eenheden binnen de huishouding.